



Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2025 roku

DA.023.127.2025

OPINIA

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wymianie informacji
podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw
(nr UC110 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów)**

I. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (UC 110; dalej: „Projekt”).

Opinia została sporządzona przez członków Zespołu ds. opiniowania i sporządzania projektów legislacyjnych w zakresie prawa podatkowego Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.

II. Uwagi ogólne dotyczące rządowego projektu ustawy.

Opiniowany projekt stanowi implementację (i) dyrektywy Rady (UE) 2023/2226 z dnia 17 października 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz. Urz. UE L 2023/2226 z 24 października 2023 r.; dalej: „dyrektywa DAC8”) oraz (ii) Ram sprawozdawczości w zakresie kryptoaktywów i zmian w standardzie wymiany informacji o rachunkach finansowych (ang. *Crypto-Asset Reporting*

Framework and Amendments to the Common Reporting Standard) do polskiego porządku prawnego.

III. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu ustawy.

1. Ocena implementacji dyrektywy DAC8.

Zgodnie z deklaracją projektodawcy, Projekt – w naszej ocenie – nie zawiera przepisów wykraczających poza minimalne wymogi prawa Unii Europejskiej.

Poszczególne przepisy implementujące stanowią w istocie powielenie rozwiązań przewidzianych w dyrektywie DAC8. Nie stwierdzono przypadków, w których ustawodawca dokonałby twórczego rozwinięcia regulacji unijnych w projekcie ustawy implementującej.

Pewne wątpliwości mogą budzić niektóre sformułowania – przykładowo użycie określenia „niezwłocznie” w odniesieniu do realizacji obowiązków przez podmioty raportujące, bez wskazania konkretnego terminu. Może to zostać uznane za rozwiązanie nieprzystające do standardu unijnego, choć należy zauważyć, że analogiczne sformułowania funkcjonują już w obowiązującej ustawie, co przemawia za tym, że taka uwaga nie zostanie uwzględniona.

Zasadna może być natomiast krytyka braku wprowadzenia jednoznacznej definicji pojęcia „klient”. Projektodawca uznał, że definicja ta jest już zawarta w obowiązujących przepisach i wynika z połączenia art. 86b § 4a w związku z art. 86a § 2 pkt 13 i pkt 18, co w praktyce jest nieczytelne i utrudnia stosowanie prawa.

2. Nieproporcjonalne uprawnienia nadzorcze szefa KAS wobec operatorów kryptoaktywów.

art. 88zj ust. 9 i 10 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami

Zgodnie z projektowanym art. 88zj ust. 10 ustawy, decyzje o unieważnieniu oraz cofnięciu indywidualnego numeru operatora kryptoaktywów mają być co do zasady natychmiast wykonalne. Oznacza to wprowadzenie jako reguły instrumentu, który na gruncie procesowego prawa podatkowego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego ma charakter wyjątkowy i jest zastrzeżony wyłącznie dla sytuacji szczególnych, indywidualnie uzasadnionych.

Cofnięcie numeru operatora kryptoaktywów w praktyce skutkować będzie natychmiastowym wyeliminowaniem danego podmiotu z rynku oraz wstrzymaniem świadczenia usług i realizacji relacji z użytkownikami – także w transgranicznym ekosystemie kryptoaktywów. W branży operatorów kryptoaktywów tego rodzaju efekt często ma charakter nieodwracalny gospodarczo, powodując utratę klientów, reputacji i kontraktów.

Tymczasem Ordynacja podatkowa przewiduje szczegółowy mechanizm nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 239a Ordynacji podatkowej, co do zasady decyzje nieostateczne nie podlegają wykonaniu. Nadanie im rygoru wymaga uprawdopodobnienia, że zobowiązanie nie zostanie wykonane (art. 239b § 2 Ordynacji podatkowej) oraz następuje w drodze postanowienia organu pierwszej instancji, na które przysługuje zażalenie (art. 239b § 3 i 4 Ordynacji podatkowej). Analogiczne podejście przyjmuje Kodeks postępowania administracyjnego, traktując rygor natychmiastowej wykonalności jako wyjątek uzasadniony szczególnymi wartościami – takimi jak ochrona życia lub zdrowia, zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed poważnymi stratami czy inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Projektowana regulacja wprowadza jednak automatyczny rygor natychmiastowej wykonalności, także w sytuacjach, gdy cofnięcie numeru może opierać się jedynie na „uzasadnionym przypuszczeniu” zaprzestania działalności (art. 88zj ust. 1 pkt 2 ustawy). Tak szerokie ujęcie przesłanki oraz rezygnacja z oceny proporcjonalności w indywidualnym przypadku prowadzą do nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, gwarantowaną w art. 22 Konstytucji RP, oraz naruszają standardy pewności prawa i zasadę zaufania do organów administracji publicznej (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 121 § 1 Ordynacji podatkowej).

Z powyższych względów zasadne jest, aby ustawodawca zbadał i uzasadnił, czy wprowadzenie automatycznego rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest środkiem rzeczywiście przydatnym i koniecznym do realizacji celu regulacji, a także czy spełnia wymóg proporcjonalności *sensu stricto* – tj. czy przewidywana korzyść publiczna przeważa nad dolegliwościami nakładanymi na adresatów normy.

W naszej ocenie projektowana regulacja w obecnym kształcie w sposób nieproporcjonalny wpływa na sytuację prawną operatorów kryptoaktywów, *de facto* natychmiast eliminując ich z działalności na rynku, często w sposób nieodwracalny gospodarczo.

Postulat *de lege ferenda*: usunięcie art. 88zj ust. 10 ustawy w projektowanym brzmieniu.

3. Domniemanie statusu osoby raportowanej.

Art. 88e ust 1 pkt 6) ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami

Definicja osoby raportowanej została w projekcie ujęta poprzez odniesienie do definicji „osoby z państwa uczestniczącego” oraz wskazanie szeregu wyłączeń, których stosowanie uzależnione jest od spełnienia określonych przesłanek. W praktyce taki sposób regulacji prowadzi do powstania domniemania, iż każdy użytkownik kryptoaktywów powinien być traktowany jako

osoba raportowana, dopóki operator nie zbierze i nie zweryfikuje danych pozwalających to domniemanie obalić.

W konsekwencji operatorzy kryptoaktywów zostaną zobowiązani do pozyskiwania od wszystkich użytkowników znacznej ilości danych oraz do ich przetwarzania i weryfikacji. Obowiązek ten jest nie tylko czasochłonny i kosztowny, ale również może negatywnie wpływać na rentowność prowadzonej działalności oraz zniechęcać samych użytkowników do udziału w systemie sprawozdawczym.

Istnieje ryzyko, że taki model regulacyjny przyczyni się do przenoszenia działalności zarówno przez użytkowników, jak i operatorów kryptoaktywów do jurysdykcji, które nie nakładają analogicznych obowiązków lub czynią to w sposób mniej restrykcyjny.

Choć rozwiązanie to zasadniczo stanowi wierną implementację przepisów dyrektywy DAC8 i w podobny sposób powinno oddziaływać we wszystkich państwach członkowskich UE, należy zauważyć, że szczególnie restrykcyjny sposób jego wdrożenia w Polsce może spotęgować negatywne skutki gospodarcze.

Dodatkowo należy uwzględnić, że nowe obowiązki nałożone na uczestników obrotu kryptoaktywami obwarowane są surowymi sankcjami – w tym karnymi – oraz podlegają kontroli organów nadzoru głównie *post factum*. Równocześnie projekt przewiduje szerokie uprawnienia nadzorcze, w tym możliwość natychmiastowego wstrzymania działalności operatora kryptoaktywów, co dodatkowo zwiększa ryzyko prawne prowadzenia takiej działalności w Polsce.

Choć cel regulacji, jakim jest zwiększenie transparentności obrotu kryptoaktywami, należy ocenić pozytywnie, trzeba zauważyć, że dotychczasowa formuła funkcjonowania rynku kryptoaktywów – oparta na wysokim stopniu anonimowości i braku szczegółowych regulacji – była jednym z głównych czynników wzrostu jego popularności. Wprowadzenie szerokiego zakresu obowiązków raportowych i nadzorczych, przy jednoczesnym ograniczeniu anonimowości, może prowadzić do zmniejszenia liczby użytkowników rynku kryptoaktywów na obszarze UE.

4. Uwagi dotyczące zmian w Ordynacji podatkowej.

art. 14b § 3a Ordynacji podatkowej

Projekt ustawy zmienia m.in. przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie informacji wskazywanych we wniosku o interpretację indywidualną (dotyczących zagranicznych

podmiotów i transakcji transgranicznych). Zmiany te wynikają z art. 2 ust. 1 Projektu, wprowadzającego nowelizację art. 14b § 3a Ordynacji podatkowej.

a. Problem praktyczny.

Obecnie, zgodnie z wykładnią prezentowaną przez organy podatkowe, brak możliwości wskazania danych identyfikujących zagraniczny podmiot, który ma powstać dopiero w przyszłości lub którego tożsamość nie jest jeszcze znana na etapie planowania transakcji, skutkuje odmową wydania interpretacji indywidualnej. W praktyce pozbawia to podatników ochrony w sytuacjach, gdy chcą uzyskać interpretację dotyczącą zdarzeń przyszłych o charakterze transgranicznym.

Problem ten został dostrzeżony w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 15 maja 2024 r., sygn. III SA/Wa 639/24, w którym stwierdzono, że ortodoksyjne wymaganie podania danych przyszłych kontrahentów eliminuje możliwość uzyskania interpretacji dotyczącej zdarzeń przyszłych, por.:

- „W tym przypadku wykładnia prowadząca do bezwzględnego wymogu podania danych potencjalnych, przyszłych kontrahentów jest nieracjonalna i wcale nie wynika wprost z ostatniego akapitu art. 14b § 3a pkt 2 O.p. Przyjęcie tak ortodoksyjnego podejścia do wskazanego wyżej wymogu eliminowałoby w ogóle możliwość uzyskania interpretacji indywidualnej prawa podatkowego na podstawie tego przepisu.”.

Krytyczne stanowisko prezentuje również doktryna, m.in.:

- W. Morawski, *Utrudnienia uzyskania interpretacji indywidualnej w związku z przepisami o wymianie informacji podatkowych – gdy cierpimy za cudze grzechy*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/5;
- B. Dąbrowska, A. Stępień, *Prawo do uzyskania interpretacji indywidualnej o charakterze transgranicznym a implementacja dyrektywy Rady 2011/16/UE. Ochrona wnioskodawcy czy ochrona przed wnioskodawcą?*, PP 2024, nr 11, s. 42-47).

b. Postulat zmiany.

Postulujemy, aby:

- e) usunąć obowiązek podawania danych identyfikujących zagraniczne podmioty, które na dzień złożenia wniosku jeszcze nie istnieją, lub
- f) wprowadzić możliwość uzupełnienia tych danych po powołaniu podmiotu (z zachowaniem mocy ochronnej interpretacji).

Dodatkowo proponujemy, aby brak uzupełnienia danych identyfikujących kontrahenta zagranicznego w chwili, gdy ich podanie staje się możliwe, skutkowało utratą mocy ochronnej interpretacji.

c. Uzasadnienie postulatu.

Proponowane rozwiązanie umożliwiłoby uzyskanie interpretacji indywidualnej w odniesieniu do zdarzeń przyszłych, zapewniając pełną zgodność z celami dyrektywy DAC8 oraz eliminując istniejące w praktyce bariery dla podatników. Ma to szczególne znaczenie w sytuacjach, w których stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe obejmuje udział zagranicznego podmiotu, który na dzień złożenia wniosku jeszcze nie istnieje lub którego dane identyfikacyjne nie są wówczas znane.

Wprowadzenie możliwości uzupełnienia tych danych po powołaniu podmiotu, przy jednoczesnym utrzymaniu mocy ochronnej interpretacji, pozwoliłoby na zachowanie równowagi pomiędzy interesem organów podatkowych a prawem podatnika do uzyskania wiążącej interpretacji. Jednocześnie, przewidziany obowiązek przekazania danych identyfikujących w chwili, gdy staną się one znane, zapobiegałby nadużyciom polegającym na celowym zatajaniu takich informacji.

Rozwiązanie to nie ograniczałoby nadmiernie dostępu do instytucji interpretacji indywidualnych, a jednocześnie realizowałoby cele dyrektywy DAC8 w zakresie transparentności transakcji transgranicznych oraz skutecznej wymiany informacji podatkowych.

Obecna praktyka organów podatkowych, polegająca na odmawianiu wydania interpretacji w przypadku braku danych identyfikujących podmiot zagraniczny w chwili składania wniosku, w istocie pozbawia podatników ochrony prawnej przewidzianej w art. 14k–14m Ordynacji podatkowej. Takie podejście jest sprzeczne z *ratio legis* tej instytucji i prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do uzyskania interpretacji w odniesieniu do zdarzeń przyszłych.

d. Proponowane brzmienie przepisu.

- „wnioskodawca obowiązany jest również do wskazania danych identyfikujących tę osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, w tym państwa lub terytorium ich siedziby, zarządu lub położenia zagranicznego zakładu, lub państwa lub terytorium, w których skutki transgraniczne wystąpiły lub mogą wystąpić, a w przypadku, o którym mowa w pkt 3, również danych identyfikujących tę osobę fizyczną – o ile dane te są wnioskodawcy znane w dacie złożenia wniosku. Jeżeli dane identyfikujące osobę prawną,

jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej lub osobę fizyczną zostaną uzyskane po wydaniu interpretacji indywidualnej, dla zachowania jej mocy ochronnej wnioskodawca jest obowiązany przekazać te dane Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej w terminie 7 dni od ich uzyskania.”.

e. Zakres zmiany.

Zmiana przewiduje, że wnioskodawca wskazuje dane identyfikujące podmiot zagraniczny tylko w zakresie, w jakim są mu znane w dniu składania wniosku. Brak tych danych nie stanowi przeszkody do wydania interpretacji, jednak ich późniejsze uzupełnienie jest warunkiem zachowania mocy ochronnej interpretacji.

f. Skutki proponowanej zmiany.

- ułatwienie dostępu do interpretacji indywidualnych w sprawach transgranicznych,
- realizacja celu dyrektywy DAC8 w zakresie wymiany informacji podatkowych i transparentności transakcji transgranicznych,
- wprowadzenie proporcjonalnego mechanizmu równoważącego interesy administracji skarbowej i podatników,
- zapobieganie nadużyciom poprzez obowiązek uzupełnienia brakujących danych.

5. Niedookreślone przesłanki odpowiedzialności karno-skarbowej.

Art. 80cc § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego

Proponowana regulacja kreuje odpowiedzialność karną w oparciu o sformułowanie nieostre i niedookreślone, bez dopełnienia przez ustawodawcę obowiązku precyzyjnego zdefiniowania znamion czynu zabronionego. Konstrukcja ta narusza podstawowe zasady techniki prawodawczej oraz gwarancje wynikające z Konstytucji RP, a w praktyce może prowadzić do istotnych trudności w procesie subsumpcji.

Zgodnie z § 5 i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), przepisy należy redagować w sposób zwięzły, syntetyczny i zrozumiały, tak aby ich treść jednoznacznie wyrażała intencję prawodawcy. Wprowadzenie do przepisu karnego ogólnego zwrotu „*stosowanie procedur należytej staranności*”, bez zamkniętego katalogu obowiązków, stanowi użycie pojęcia nieostrego, sprzecznego z tymi zasadami.

W § 75 „Zasad techniki prawodawczej” ustanowiono ponadto zasadę określoności przepisu karnego: znamiona czynu zabronionego muszą być określone w sposób wyczerpujący, bez odsyłania do innych przepisów tej lub innych ustaw. Tymczasem proponowany art. 80cc § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego odsyła do ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, która zawiera liczne, zróżnicowane merytorycznie obowiązki raportowe. Odesłanie to ma charakter zbyt ogólny i w konsekwencji otwiera drogę do uznaniowej interpretacji przez organy ścigania i sądy.

Prawo karne – w tym prawo karne skarbowe – wymaga szczególnej precyzji i jasności, co wynika z zasady *nullum crimen sine lege* oraz jej pochodnej *nullum crimen sine lege certa*. Ustawodawca ma obowiązek takiego opisu penalizowanego zachowania, aby obywatel – wyłącznie na podstawie przepisu – mógł odtworzyć znamiona czynu zabronionego i przewidzieć konsekwencje prawne swojego działania. W projektowanym art. 80cc § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego brak jest stosownego opisu strony przedmiotowej czynu zabronionego, a tym samym brak możliwości dokonania takiej rekonstrukcji.

Odpowiedzialność karno-skarbowa może obejmować wyłącznie działania, które w momencie ich podjęcia były jednoznacznie zakazane ustawą i spełniały wszystkie znamiona czynu zabronionego. Legalne działanie – nawet jeśli jego skutki zostaną później zakwestionowane – nie może stanowić podstawy do przypisania przestępstwa. W przypadku projektowanego przepisu penalizacja oparta jest na ocenie organu dokonywanej *ex post*, z wykorzystaniem pojęcia „należytej staranności” pozbawionego ustawowej definicji.

Taka konstrukcja narusza także art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, które zobowiązują ustawodawcę do urzeczywistniania zasad przyzwoitej legislacji, praworządności oraz zaufania obywatela do państwa. Rozszerza ona bowiem represję karnoskarbową na przypadki, w których brak ustawowo określonego wzorca prawidłowego postępowania, a ustalenia faktyczne mogą być formułowane w oparciu o uznaniową ocenę organu, a nie o jednoznaczne kryteria normatywne.

VI. Autorzy opinii:

Opinię sporządził Zespół ds. opiniowania i sporządzania projektów legislacyjnych w zakresie prawa podatkowego Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej w składzie:

- Marcelli Chałubiński, aplikant adwokacki,
- Tomasz Głozowski, adwokat, doradca podatkowy,
- Martin Groeger, adwokat,

- Katarzyna Gwizdak, aplikantka adwokacka, doradca podatkowy,
- Tomasz Konarzewski, adwokat,
- Maksymilian Olejniczak, adwokat,
- Paweł Turek, adwokat, doradca podatkowy.

Adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor Instytutu Legislacji
i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

1. *Phragmites australis* (Cav.) Trin. ex Steud.